
Le juge administratif et la crise de la covid-19

Entre protection de la santé et respect des libertés : le juge administratif
à l'épreuve de la covid-19

Loïc Vatna



Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/revdh/10542>

DOI: 10.4000/revdh.10542

ISSN: 2264-119X

Publisher

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Electronic reference

Loïc Vatna, « Le juge administratif et la crise de la covid-19 », *La Revue des droits de l'homme* [Online],
Actualités Droits-Libertés, Online since 25 October 2020, connection on 06 November 2020. URL :
<http://journals.openedition.org/revdh/10542> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/revdh.10542>

This text was automatically generated on 6 November 2020.

Tous droits réservés

Le juge administratif et la crise de la covid-19

Entre protection de la santé et respect des libertés : le juge administratif à l'épreuve de la covid-19

Loïc Vatna

« Une cause très petite, qui nous échappe, détermine un effet considérable que nous ne pouvons pas ne pas voir, et alors nous disons que cet effet est dû au hasard. »

H. POINCARÉ¹

Apparue en Chine en décembre 2019, la maladie à coronavirus 2019 ou covid-19 s'est rapidement répandue dans les moindres recoins de la planète mettant les peuples à rude épreuve². Cette maladie infectieuse respiratoire procède d'un nouveau coronavirus³, extrêmement dangereux du fait de sa grande contagiosité, de son mode de transmission par le biais des sécrétions respiratoires principalement et surtout de sa forte létalité⁴. C'est ainsi que la covid-19 « tue des gens tout en frappant au cœur l'économie réelle, à savoir le commerce, les chaînes d'approvisionnement, les entreprises, les emplois. Des villes et des pays entiers sont confinés. On ferme les frontières. Les entreprises luttent pour leur survie et les familles ont le plus grand mal à s'adapter »⁵.

En France, les premiers cas sont recensés le 24 janvier 2020⁶. Au plus fort de la crise, on dénombre plus de 15 700 décès et plus de 103 000 personnes infectées⁷. Pour endiguer le fléau les pouvoirs publics ont, après quelques tergiversations, prescrit des gestes barrières tels que le lavage régulier des mains, la distanciation sociale, l'évitement des contacts et plus tardivement le port de masques⁸. Ils ont surtout ordonné la fermeture des crèches, des écoles, des collèges, des lycées et des universités⁹ ; ils ont interdit, à compter du 16 mars, le déplacement de toute personne hors de son domicile à moins d'une raison impérieuse¹⁰. Enfin, l'état d'urgence sanitaire est déclaré pour une durée de deux mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 adoptée dans le but d'affronter une épidémie avérée, et singulièrement la pandémie de covid-19¹¹. Inspiré de la loi du 3 juin 1955¹², ce texte organise la riposte tout en s'efforçant de préserver l'essentiel de l'activité économique : le Premier ministre peut

ainsi déclarer l'état d'urgence sanitaire sur tout ou partie du territoire et prendre des mesures portant atteinte à la liberté d'aller et de venir, à la liberté de réunion ainsi qu'à la liberté d'entreprendre¹³. Au confinement, à l'assignation à résidence et à la mise en quarantaine, s'ajoutent la réquisition de biens et de services ou encore le contrôle temporaire des prix¹⁴. Et puisqu'il s'agit de faire face à une catastrophe sanitaire, le Premier ministre est habilité à prendre toute mesure permettant la mise à disposition des patients de médicaments appropriés pour l'éradication de ladite catastrophe sanitaire¹⁵.

Décrété pour une durée d'un mois ce régime dérogatoire ne peut, conformément aux exigences de l'État de droit, être prorogé qu'en vertu d'une loi, après avis d'un comité de scientifiques institué en vue d'éclairer les pouvoirs publics tout au long d'une crise sanitaire¹⁶.

Mises en œuvre avec plus ou moins bonne grâce par une frange de la population et du monde des affaires, ces restrictions ont notamment pour effet de ralentir l'activité économique et sociale et d'engendrer polémiques et débats quant à l'aptitude des pouvoirs publics à anticiper et gérer une crise de cette ampleur. Mais puisque d'un mal peut parfois jaillir du positif, la lutte contre la covid-19 provoque également un formidable élan de solidarité tout comme elle stimule la créativité des uns et des autres. La crise est par ailleurs l'occasion de percevoir, si tant est qu'il fût perdu de vue, l'intérêt de services publics de qualité, organisés et financés de manière à répondre de façon optimale à l'intérêt général. Elle met également en lumière l'impérieuse nécessité tant d'une gestion transparente que d'une communication cohérente.

La covid-19 suscite une kyrielle de questions relativement au néolibéralisme, au rôle de l'État et ses démembrements, aux services publics, à la coopération internationale, et même au développement durable en tant que celui-ci postule la centralité de la personne humaine et la recherche d'un équilibre entre les politiques économiques, environnementales et sociales. La lutte contre l'épidémie s'accompagnant toutefois d'intenses restrictions des libertés fondamentales, elle interroge en priorité le rôle du juge, gardien de l'ordre juridique et rempart contre les abus de la puissance publique. Elle questionne singulièrement le juge administratif en tant que celui-ci s'efforce, en temps normal comme en temps de crise, de contenir les excès de l'administration. La question ne constitue en rien une vue de l'esprit : le risque est en effet grand que la crise sanitaire soit l'occasion de bousculer le subtil équilibre entre ordre public et libertés, et qu'ainsi s'opère la bascule vers un despotisme doux¹⁷. Or, on peut affirmer, dans le sillage de Jean-Marc SAUVÉ, que la lutte contre la covid-19 ne saurait en rien défigurer l'État de droit¹⁸.

C'est dans ce contexte que s'impose l'étude des conséquences de l'état d'urgence sanitaire sur le juge administratif. En l'occurrence, le déclenchement de l'état d'urgence sanitaire affecte le juge administratif tant dans sa structure que dans sa fonction, son organisation étant adaptée au nom du principe de continuité (I), cependant que, placé au cœur de la lutte contre la covid-19, il contribue modestement à la protection des libertés (II).

I/- L'impact de la covid-19 sur l'organisation de la justice administrative

L'adaptation de la justice administrative résulte d'une ordonnance du 25 mars portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif¹⁹. Fondé sur le souci de concilier continuité du service et protection des personnes participant à la conduite et au déroulement des instances, ce texte aménage les règles relatives au fonctionnement de la justice administrative (A) et celles concernant les délais de procédure et de jugement (B). Il s'ensuit d'importantes atteintes aux garanties normalement offertes par la justice administrative.

A/- L'atteinte aux garanties afférentes au fonctionnement de la justice administrative

Les aménagements sont de trois ordres : ils concernent la composition des formations de jugement, l'établissement des faits ainsi que la publicité des décisions. Avant même d'en venir à ces considérations, il importe de préciser que les juridictions administratives, comme les juridictions de l'ordre judiciaire, sont fermées au public à compter du 16 mars 2020 et qu'elles mettent en œuvre un plan de continuation des activités autorisant le traitement des affaires urgentes, en lien avec la pandémie notamment. Une permanence téléphonique ainsi que la messagerie électronique permettent ainsi de maintenir le lien avec les justiciables. Quant aux requêtes et mémoires, ils peuvent être enregistrés par le biais de l'application « Télérecours » ou adressés par la voie postale.

En ce qui concerne la composition des formations de jugement, l'Ordonnance permet aux tribunaux administratifs et aux cours administratives d'appel de faire face à la vacance d'emploi ou à l'empêchement d'un ou plusieurs magistrats. En pareille hypothèse, ces formations peuvent délibérer en se complétant par l'adjonction d'un ou plusieurs magistrats en activité au sein de l'une de ces juridictions. Il appartient au président de la juridiction complétée de procéder à ces désignations sur proposition du président de la juridiction d'origine²⁰. Il en va de même en cas de désignation de magistrats honoraires²¹, circonstance dans laquelle le président de la juridiction désigne les magistrats inscrits sur une liste arrêtée par le vice-président du Conseil d'État (CE), pour exercer les fonctions de rapporteur en formation collégiale dans la limite d'un magistrat honoraire par formation de jugement²².

Outre la composition, l'assouplissement du cadre concerne également les fonctions exercées par les juges. Les magistrats ayant le grade de conseiller et une ancienneté minimale de deux ans peuvent en effet être désignés par le président de leur juridiction pour statuer par ordonnance dans les affaires ne présentant aucune difficulté²³. En principe, il n'appartient qu'aux présidents et vice-présidents de juridiction, aux présidents de formations de jugement et aux magistrats ayant une ancienneté minimale de deux ans et ayant atteint au moins le grade de premier conseiller de se prononcer dans cette hypothèse. À noter la singularité de la Cour nationale du droit d'asile dont le président ou le président de formation de jugement désigné par celui-ci continue de statuer seul sur ce type d'affaires, et reçoit le pouvoir de statuer ainsi sur tous les recours alors même que ces affaires sont très souvent d'une redoutable complexité²⁴. Il n'est donc pas surprenant que cette dérogation ait été querellée avec

succès sur le terrain de la violation du droit à un procès équitable et le droit à un recours effectif, et qu'elle ait été suspendue compte tenu de son caractère injustifié et disproportionnée²⁵.

Les aménagements procéduraux afférents à l'établissement des faits sont bien plus conséquents, dans la mesure où ils concernent la communication des pièces de procédure et les audiences publiques. Ceux-ci sont de grande importance, en tant qu'ils entretiennent un étroit rapport avec le respect des droits de la défense. Paré d'une valeur constitutionnelle²⁶, le principe permet à toute personne d'assurer la protection de ses intérêts tout au long du procès et prend corps notamment dans le droit à un recours juridictionnel, le droit à l'assistance d'un avocat, le droit à une procédure juste et équitable. Il a pour corollaire naturel le principe du contradictoire²⁷.

Pour revenir à l'objet de notre réflexion, l'Ordonnance n° 2020-305 assouplit le régime de la communication des pièces, actes et avis aux parties, qui peut être effectuée par tout moyen²⁸. La formule permet ainsi le recours à une vaste gamme de moyens dont la dématérialisation, propice à l'accessibilité des services publics quand bien même elle s'accompagne d'un risque d'exclusion sociale²⁹. La dématérialisation a de grandes chances de gagner en ampleur du fait de la crise sanitaire, et de transformer en profondeur le monde de la justice comme d'autres secteurs de la vie économique et sociale. Il y a là un défi dont l'acuité n'a point échappé aux présidents des juridictions suprêmes³⁰. Pour l'heure, il n'est pas sans intérêt de rappeler que généralisée depuis 2012³¹, la transmission de requêtes par voie électronique, soit le recours à l'application *Télérecours*, s'impose exclusivement aux avocats, aux personnes morales de droit public autres qu'une commune de moins de 3 500 habitants et les organismes de sécurité sociale chargés de l'organisation d'un service public depuis le 1^{er} janvier 2017³². Il en va ainsi des requêtes au fond comme des requêtes en référé³³.

Quant aux personnes physiques et morales de droit privé non représentées par un avocat, le recours facultatif à l'application *Télérecours citoyens* leur permet un accès facilité au juge administratif depuis l'automne 2018³⁴.

En ce qui concerne les audiences, il convient de distinguer deux hypothèses, selon que celles-ci se tiennent ou pas. Dans la première hypothèse, le président de la formation de jugement peut tout d'abord porter atteinte au principe de la publicité des débats, et décider soit le huis clos soit la restriction du nombre de personnes admises à l'audience³⁵. Dans un second temps, les technologies de l'information et de la communication sont susceptibles d'aider à la tenue des audiences. Concrètement, celles-ci peuvent se tenir grâce à l'utilisation de moyens de télécommunication audiovisuelle permettant non seulement de s'assurer l'identité des parties mais garantissant aussi la qualité de la transmission et la confidentialité des échanges entre les parties et leurs avocats³⁶. En cas d'empêchement, le juge peut toutefois décider d'entendre les parties et leurs avocats par tout moyen de communication électronique, y compris téléphonique. Il importe, en ce cas, que le média retenu comporte les mêmes garanties que les moyens de télécommunication audiovisuelle³⁷.

Autre atteinte conséquente au droit de la défense, il n'est pas nécessaire que le conseil ou l'interprète d'une partie soit présent physiquement auprès de celle-ci³⁸. Le droit des étrangers illustre à merveille la pertinence de cette présence et les conséquences souvent fatales de la confrontation solitaire du justiciable avec son juge. Il n'est en effet pas rare que différentes entités rapportent l'éloignement d'étrangers consécutivement à leur convocation devant le juge, sans conseil ou interprète. L'Association nationale

d'assistance aux frontières pour les étrangers (Anafé) fait ainsi état de la validation par le tribunal administratif de la Réunion de l'obligation de quitter le territoire visant une Comorienne de 5 ans, seule et pratiquant exclusivement le Shimaoré. À l'absence de représentant légal, de conseil et de traducteur s'ajoutait en sus le recours déshumanisant à la visioconférence³⁹.

Une autre atteinte aux garanties normalement offertes par la justice administrative réside dans la dispense accordée au rapporteur public, sur sa proposition, d'exposer ses conclusions à l'audience. Le dispositif n'est point nouveau puisqu'introduit par la loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit à l'égard de certains contentieux dans le but de conforter l'institution et répondre à la massification du contentieux administratif⁴⁰. L'importance du rapporteur public⁴¹ nous conduit à voir dans ce dispositif, certes entériné par le Conseil constitutionnel⁴², une source d'inégalité des justiciables devant les garanties d'instruction. On peut à la rigueur tempérer le propos en considération du caractère inquisitorial de la procédure⁴³.

Dans la seconde hypothèse, le juge des référés peut décider, par le biais d'une ordonnance motivée, de statuer sans tenir d'audience. Il est alors tenu non seulement d'en informer les parties, mais aussi de fixer la date de clôture de l'instruction⁴⁴. La publicité des débats peut encore être mise à mal lorsque le juge d'appel est saisi de demandes de sursis à exécution mentionnées aux articles R. 811-15 à R-811-17 du CJA⁴⁵ et lorsque le prononcé d'une injonction s'impose avec évidence en cas de saisine sur le fondement de l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation⁴⁶.

L'Ordonnance n° 2020-305 porte enfin atteinte au principe de publicité des décisions prenant corps dans la lecture en audience publique, la signature de la minute par les personnes habilitées et corrélativement la notification aux justiciables⁴⁷. C'est ainsi que la décision peut être rendue publique par mise à disposition au greffe de la juridiction et que la minute peut être signée uniquement par le président de la formation de jugement⁴⁸. Lorsqu'une partie est représentée par un avocat, la décision est expédiée au mandataire. À l'inverse, lorsqu'une partie n'est pas représentée par un avocat et n'utilise pas l'application Télérecours, la notification peut être valablement accomplie par tout moyen de nature à en attester la date de réception⁴⁹. Une ultime atteinte au principe concerne singulièrement le droit des étrangers et consiste dans le fait que ne sont pas prononcés à l'audience les jugements relatifs aux mesures d'éloignement visant des étrangers placés en centre de rétention administrative (CRA)⁵⁰.

Voyant dans ces aménagements une atteinte excessive au droit au juge et aux droits de la défense, le Syndicat des avocats de France, le Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI), le Syndicat de la magistrature et l'association « avocats pour la défense des droits des étrangers » (ADDE) ont déféré l'Ordonnance n° 2020-305 à l'appréciation du juge des référés du Conseil d'État⁵¹. Celui-ci a rejeté le référé-liberté au motif tout d'abord que les dispositions des articles 7 à 9 sont appelées à être appliquées en de rares hypothèses et uniquement pendant la période nécessaire à la lutte contre la covid-19. Adaptées au but de limiter autant que possible les contacts entre les personnes, ces dispositions ne constituent donc en rien une atteinte excessive aux libertés⁵². Il en va de même de l'article 13, forgé dans le but d'assurer tant le droit au juge que les droits de la défense⁵³. Soucieux de la marge de manœuvre de l'administration en ces temps particuliers, le juge conclut dans le même sens s'agissant des dispositions aménageant les délais de procédure et de jugement.

B/- L'atteinte aux garanties relatives aux délais de procédure et de jugement

Trois domaines sont l'objet d'aménagement en matière de délais de procédure : il en va ainsi du délai d'introduction des requêtes, de la clôture de l'instruction et enfin des délais requis pour statuer.

S'agissant tout d'abord de la saisine du juge, l'article 15-I de l'Ordonnance n° 2020-305 a pour effet d'étendre aux procédures engagées devant les juridictions administratives la présomption consacrée par l'article 2 de l'Ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période⁵⁴. Prorogeant les délais de procédure et de jugement arrivant à échéance entre le 12 mars 2020 et la fin de l'état d'urgence⁵⁵, cette disposition entend ainsi préserver le droit des justiciables à un recours effectif : concrètement l'action en justice, qui aurait dû être introduite pendant la période considérée, est réputée avoir été faite à temps si elle est effectuée dans un délai qui ne peut excéder, à compter de la fin de cette période, le délai légalement imparti pour agir, dans la limite de deux mois.

Le principe souffre trois dérogations déterminées à l'article 15-II. C'est ainsi que dans le cas d'un recours dirigé contre une mesure portant obligation de quitter le territoire français (OQTF), d'un recours visant une décision de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) ou de la contestation d'une décision de transfert vers l'État membre de l'UE responsable de l'examen d'une demande d'asile⁵⁶, le point de départ du délai de recours est reporté au 24 mai 2020. Il en va encore ainsi du délai imparti pour l'introduction d'un recours contre les décisions de l'OFPRA, délai interrompu par une demande d'aide juridictionnelle⁵⁷. On constate ainsi que l'obsession du traitement accéléré de l'éloignement des étrangers en situation irrégulière demeure extrêmement vivace, alors même que la priorité est à la lutte contre une épidémie⁵⁸.

Cette logique irrigue nécessairement la deuxième dérogation relative également au droit des étrangers⁵⁹. En substance, ne font point l'objet d'adaptation le recours visant un refus d'entrée sur le territoire au titre de l'asile ainsi que le recours exercé par l'étranger placé en rétention et objet en même temps, d'une OQTF, d'un refus de délai de départ volontaire, d'une décision mentionnant le pays de destination et/ou d'une décision d'interdiction de retour sur le territoire français ou d'interdiction de circulation sur le territoire français⁶⁰. L'étranger dispose donc d'un délai de 48 heures à compter de la notification de l'acte litigieux pour saisir le président du tribunal administratif compétent, lequel statue dans un délai de 72 heures à compter de sa saisine s'agissant de la première hypothèse, et au plus tard 96 heures à compter de l'expiration du délai de recours s'agissant de la deuxième hypothèse⁶¹.

La brièveté des recours et la conformation de ces procédures particulières ne sont guère favorables au respect des droits de la défense en temps normal⁶². Il n'est donc pas étonnant que le juge administratif ait été saisi d'une demande de suspension des dispositions de l'article 15, II. 2° de l'Ordonnance n° 2020-305, motif pris de leur contrariété avec le droit constitutionnel d'asile, le droit au juge, le droit à la vie ainsi que le droit de ne pas subir des traitements inhumains et dégradants garantis par les articles 6, 2 et 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH)⁶³. Les requérants soutenaient que les étrangers en zone d'attente ou en rétention sont privés de toute aide utile du fait de l'impossibilité

pour les avocats et les différentes entités assistant les étrangers d'accéder à ces lieux. La non-adaptation des dispositions litigieuses est en outre d'autant plus intolérable qu'elle discrimine entre étrangers placés ou non en rétention là où le texte du 1^{er} alinéa du III de l'art. L. 512-1 du CESEDA ne distingue pas, que la crise affecte le fonctionnement des juridictions et rend illusoire l'éloignement des étrangers, exposés le cas échéant au risque de contracter le virus dans leur pays d'origine⁶⁴.

L'argument ne prospère pas devant un juge sensible à la marge de manœuvre de l'administration⁶⁵. Aucun élément de preuve n'étayant la thèse de l'atteinte aux libertés fondamentales, le juge considère que les droits des étrangers ne sont nullement anéantis dès lors qu'il leur est toujours possible de bénéficier d'une assistance téléphonique, d'accéder au juge selon différentes modalités et même d'être effectivement éloignés à l'issue de la procédure⁶⁶. Il ne constate ainsi aucune atteinte grave et manifestement illégale justifiant la suspension de l'article 15, II. 2°.

La troisième dérogation au principe de l'article 15-II concerne le droit électoral et la contestation du premier tour des élections municipales organisé le 15 mars 2020, au début de la crise. Les réclamations et recours peuvent être formés au plus tard à dix-huit heures le cinquième jour suivant la date de prise de fonction des conseillers municipaux et communautaires élus dès ce tour⁶⁷.

En ce qui concerne, dans un second temps, les mesures de clôture de l'instruction, celles dont le terme vient à échéance entre le 12 mars 2020 et le 23 juin 2020 sont prorogées de plein droit jusqu'au 24 août 2020⁶⁸. Il en va de même, enfin, des délais impartis au juge pour statuer, reportés au 1^{er} juil. 2020⁶⁹. Le principe comporte toutefois deux dérogations en rapport avec les hypothèses de l'article 15, II. 2°. La première concerne les articles L. 213-9 et L. 512-1 du CESEDA, pour lesquels les délais ne sont pas prorogés. La deuxième concerne le droit électoral et le recours contre le résultat des élections municipales : le délai expire le dernier jour du quatrième mois suivant le deuxième tour de ces élections⁷⁰.

Si la crise sanitaire affecte le fonctionnement de la justice administrative, elle le fait dans une latitude interdisant de parler de révolution : justifiées par un légitime souci d'efficience et d'efficacité de la justice, les adaptations se concrétisent pour certaines dans des atteintes aux droits fondamentaux tout juste admissibles dans un contexte de crise. Extrêmement sollicité en revanche, au titre de l'urgence notamment, ce juge a l'occasion de prendre une part active dans la régulation de la crise sanitaire.

II/- La modeste contribution du juge administratif à la protection des libertés fondamentales

Conseiller et juge de l'administration, le juge administratif est un acteur de premier plan de la lutte contre l'épidémie. Afin de mesurer la richesse et la complexité de son office pendant l'état d'urgence sanitaire (B), il importe au préalable d'examiner le cadre dans lequel s'inscrit celui-ci (A). Pour ce faire nous nous en tiendrons essentiellement aux décisions du Conseil d'État, juridiction administrative suprême garante de l'unité et la cohérence de la jurisprudence administrative⁷¹. Le cas échéant, les décisions d'autres juridictions seront examinées dans la mesure où elles présentent un intérêt factuel et/ou juridique.

A/- Le cadre d'intervention du juge administratif

Deux situations sont à distinguer en l'espèce : celle où le juge administratif est sollicité au titre de l'état d'urgence sanitaire et celle où il intervient dans un cadre plus classique.

D'après le code de la santé publique, le juge administratif peut être saisi des mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence selon les procédures définies aux articles L. 521-1 et L. 521-2 du CJA⁷². Non content de fixer le cadre, le législateur invite le juge des référés à exercer un contrôle approfondi de ces normes, dans la mesure où, faisant fond sur les jurisprudences administrative et constitutionnelle⁷³, il précise que ces mesures doivent être nécessaires, appropriées et proportionnées⁷⁴. Le juge administratif est ainsi en mesure dans un délai extrêmement bref de se livrer à une radioscopie de la norme administrative, de satisfaire au contradictoire⁷⁵ et d'apporter une réponse de qualité aux questions ardentes s'élevant dans la société.

À la faveur de la première affaire portée devant lui dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire⁷⁶, le juge des référés du CE prend le parti de préciser les modalités de son office lorsque saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du CJA. Le contexte et le procédé rappellent bien évidemment l'affaire Domenjoud en laquelle le Conseil d'État expose sa doctrine relativement au contrôle des mesures de police administrative, alors même que l'état d'urgence est déclaré consécutivement aux attentats du 13 novembre 2015⁷⁷. Soucieux de l'effectivité des droits fondamentaux, il établit en l'espèce une présomption d'urgence en vertu de laquelle il appartient à l'administration de prouver que l'atteinte à la situation d'un individu est justifiée par des circonstances particulières.

Rien de tel s'agissant de l'état d'urgence sanitaire : le juge des référés du CE use de pédagogie pour rappeler l'essence du référé-liberté. En clair, il rappelle le mouvement en deux temps conduisant le juge à constater tout d'abord une atteinte grave et manifestement illégale portée par la puissance publique à une liberté fondamentale, puis à prononcer les mesures provisoires propres à sauvegarder ladite liberté. L'urgence caractérisée joue un rôle déterminant dans l'octroi de cette protection judiciaire, tout comme les moyens mis réellement à la disposition de la puissance publique et les mesures déjà prises par celle-ci. Dans ce cadre classique, il appartient au requérant de justifier de l'urgence de l'affaire et d'établir la gravité de l'atteinte à sa situation⁷⁸.

Ce principe directeur est repris tel un totem par la très grande majorité des ordonnances, tant du Conseil d'État que des tribunaux administratifs, le juge donnant le sentiment de chercher à asseoir l'autorité de sa décision. En réalité, il faut voir là la traduction du Vade-mecum sur la rédaction des décisions de la juridiction administrative⁷⁹ et corrélativement le souci relativement ancien de favoriser la bonne compréhension des décisions : la structuration des ordonnances, des motifs notamment⁸⁰, et le style direct de la rédaction autorisent une lecture et une appropriation aisées de ce qui est décidé.

Le propos vaut également pour les ordonnances rendues sur le fondement de l'article L. 521-1 du CJA, le juge prenant soin de rappeler sa doctrine relativement à la suspension de l'exécution d'un acte administratif : il en va ainsi, à condition d'urgence, lorsqu'un tel acte porte atteinte de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. Dans

ce contexte, il échoit au justiciable la lourde responsabilité de produire des éléments de nature à établir l'urgence et à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte litigieux. Quant au juge des référés, il lui appartient d'apprécier concrètement, objectivement et compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'affaire, si les effets de l'acte contesté sont de nature à caractériser une urgence⁸¹.

L'office du juge s'inscrit donc dans un grand classicisme, peu favorable au justiciable.

Le déclenchement de l'état d'urgence sanitaire n'abolit en rien la mission classique du Conseil d'État : juge et conseiller de l'administration, il tranche les affaires portées devant lui et rend les avis sollicités par les pouvoirs publics.

Saisi aussi bien au fond qu'en urgence, le Conseil d'État a ainsi eu le loisir de trancher des litiges d'une très grande diversité, certains d'une ardente sensibilité. Il a par exemple rejeté les recours pour excès de pouvoir dirigés contre la décision du Vice-président du Conseil d'État consacrant une charte de déontologie des membres de la juridiction administrative⁸². Il a également affiné la jurisprudence « Tarn et Garonne »⁸³ permettant aux tiers, dont un intérêt peut être lésé de façon suffisamment directe et certaine par un contrat, de contester la validité dudit contrat ou certaines de ses clauses devant le juge de plein contentieux⁸⁴. Enfin, constatant l'exécution partielle de sa décision n° 394254 du 12 juillet 2017 concernant la qualité de l'air⁸⁵, le Conseil d'État inflige à l'État une astreinte de 10 millions d'euros par semestre jusqu'à la date d'exécution de sa décision⁸⁶.

Saisi sur le fondement de l'article L. 113-1 du CJA⁸⁷, le Conseil d'État a également eu l'occasion de préciser la notion de délai-franc⁸⁸, la nature juridique de la convocation de l'étranger par l'autorité administrative à la préfecture pour dépôt de demande de titre de séjour⁸⁹, ou encore le régime juridique des enquêtes administratives instituées dans le but de lutter contre les incivilités et les actes terroristes dans les transports de voyageurs⁹⁰.

Éclairant le juge du fond, la Haute juridiction a également eu l'occasion d'accompagner la production normative des pouvoirs publics⁹¹ et d'attirer l'attention de ceux-ci tantôt sur l'incomplétude des études d'impact⁹², tantôt sur la nécessité d'assurer la cohérence des dispositifs⁹³, tantôt sur la qualité normative des textes envisagés⁹⁴.

B/- L'office complexe du juge administratif

Sur les deux cent quinze décisions prononcées dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, le juge des référés du CE a rendu cent cinquante et une ordonnances sur le fondement de l'article L. 521-2 du CJA, cinquante-huit sur le fondement de l'article L. 521-1 du CJA, et quatre sur le fondement de l'article L. 521-3 du même code. Il a enfin rendu deux décisions sur le fondement de l'article 23-4 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

Les requérants proviennent de toutes les sphères de la société française, qu'il s'agisse de citoyens lambda, de professionnels de santé, d'étrangers, de sociétés commerciales, d'établissements publics, d'associations, de syndicats, de représentants de l'État, ou même de collectivités territoriales. Leur démarche vise soit à desserrer l'étau sur les libertés fondamentales, soit à exiger des mesures de protection plus efficaces, soit encore le respect des attributions de l'État et de ses démembrements. C'est ainsi, par exemple, que le juge des référés du CE est saisi d'une quinzaine de recours tendant à faciliter la prescription de médicaments, notamment l'hydroxychloroquine⁹⁵ ; d'autres

concernent l'aptitude du juge à statuer équitablement⁹⁶, le port⁹⁷ ou la fourniture⁹⁸ de masques de protection, ou encore la protection de détenus⁹⁹ ou de mineurs étrangers isolés¹⁰⁰. Le juge est également saisi de demandes tendant à la réouverture d'établissements accueillant du public (campings, restaurants, salons de coiffure, etc.)¹⁰¹, à la réouverture des lieux de cultes¹⁰², ou à la suspension de décisions de fédérations sportives portant arrêt définitif des championnats, classement, accessions et relégations des équipes¹⁰³.

À l'appui de leurs demandes, les requérants invoquent les moyens classiques que constituent l'irrégularité interne ou externe des actes litigieux, mais aussi et surtout la violation d'une palette extrêmement variée de droits et libertés fondamentaux. Parmi ceux-ci on peut recenser le droit à la vie, la dignité humaine, le droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains et dégradants, le droit à la protection de la santé, le droit de mener une vie familiale normale, l'intérêt de l'enfant, la liberté d'aller et venir, le droit au respect de la vie privée, le droit à un procès équitable, le droit à un recours effectif, et/ou le respect des droits de la défense. Il en va également ainsi de la liberté de réunion, de la liberté de manifester, de la liberté d'expression, de la liberté de conscience et de culte, de la liberté syndicale, de la liberté du commerce et de l'industrie, du droit à la protection des données personnelles, et même de la liberté de prescription des médecins.

Cette diversité des requérants et des moyens allégués met en lumière l'intensité de l'état d'urgence sanitaire, lequel affecte la société française bien plus fortement que l'état d'urgence¹⁰⁴. Il n'en résulte pas pour autant un bouleversement de la culture du juge administratif qui ne se départit en rien de sa grande sensibilité aux intérêts de l'administration. En clair, celui-ci n'accueille qu'une infime proportion des requêtes, quinze saisines aboutissant à une suspension, à une annulation ou à une injonction. Si la majorité de ces ordonnances est rendue à la demande du citoyen lambda, quelques-unes procèdent d'une requête de l'administration.

C'est ainsi qu'est par exemple annulée l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Versailles rejetant les conclusions de la Ligue des droits de l'Homme contestant l'usage de caméras thermiques par la Commune de Lisse. Déployées à l'entrée de locaux affectés au service public et recevant du public, ces caméras donnent lieu à un traitement de données personnelles attentatoire au droit au respect de la vie privée et à la liberté d'aller et venir¹⁰⁵. Constatant, dans l'affaire Garde des Sceaux, ministre de la justice, le risque d'exposition au virus des personnes détenues au centre pénitentiaire de Ducos à l'occasion de contacts avec des intervenants extérieurs, le juge des référés du CE enjoint à la ministre de la Justice et au directeur du centre pénitentiaire de fournir, à compter du 11 mai 2020, d'imposer le port d'un masque de protection non sanitaire aux personnes détenues dans cet établissement¹⁰⁶. Il est également enjoint au Premier ministre de modifier les dispositions du III de l'article 10 du décret n° 2020-548 du 11 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire¹⁰⁷. Interdisant tout rassemblement ou réunion dans les établissements de culte, à l'exception des cérémonies funéraires regroupant moins de vingt personnes, les dispositions litigieuses portent une atteinte excessive à la liberté de culte cependant que des mesures d'encadrement moins strictes sont disponibles¹⁰⁸.

Parmi les affaires où le juge accède à la demande de l'administration¹⁰⁹, l'affaire Centre hospitalier universitaire de la Guadeloupe/ministre des solidarités et de la santé¹¹⁰ sort

de l'ordinaire à plus d'un titre. En substance, le juge des référés du CE annule l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de la Guadeloupe enjoignant au centre hospitalier universitaire et à l'Agence Régionale de Santé de la Guadeloupe de passer commande non seulement des doses nécessaires au traitement de l'épidémie par l'hydroxychloroquine et l'azithromycine, mais aussi de tests de dépistage du covid-19, le tout en nombre suffisant pour couvrir les besoins présents et à venir de la population de l'archipel Guadeloupéen. Le juge parvient à cette conclusion sur la base d'éléments nouveaux présentés en appel, alors même que les requérants en disposaient déjà lors de l'instance de premier ressort¹¹¹. Autre élément significatif, le juge des référés du CE admet, à l'instar du juge des référés du tribunal administratif, l'intérêt de l'Union générale des travailleurs de Guadeloupe (UGTG) à agir au nom de la population de l'archipel, alors que tel n'est point son objet statutaire. L'élargissement de l'intérêt à agir tient au fait que cette union de syndicats regroupe plusieurs organisations syndicales de professionnels de la santé, particulièrement exposés aux risques pandémiques.

Dans cette affaire comme dans les autres, le juge des référés fait essentiellement fond sur les circonstances sanitaires et sur l'instruction révélatrice des efforts de l'administration. Selon les cas, il tient évidemment compte de la grossièreté des atteintes au droit mais aussi d'autres paramètres tels que l'acceptation sociale des mesures restrictives, l'évolution de la doctrine administrative et surtout l'évolution de la situation sanitaire. À cet égard, il y a lieu de noter que l'épidémie atteint son acmé dans la première quinzaine du mois d'avril¹¹² ce qui permet aux autorités d'envisager un assouplissement de l'état d'urgence sanitaire¹¹³. La décrue s'assortit en outre d'une meilleure connaissance du risque sanitaire et donc d'un meilleur encadrement par les pouvoirs publics. Ces considérations expliquent la plus grande propension du juge des référés du CE à accueillir les prétentions des requérants à compter du 13 avril¹¹⁴.

Cette tendance, on l'a dit, est extrêmement modeste puisque dans la très grande majorité des cas, le juge administratif écarte les prétentions des parties. Là encore, il prend appui sur les circonstances et l'instruction, mais aussi sur l'intérêt public s'attachant à l'exécution des mesures litigieuses. Dans la plupart des cas, le juge prend également le parti d'exploiter l'avis d'experts, tels le Haut Conseil de la santé publique, le Conseil scientifique et/ou l'Organisation mondiale de la santé. Ces paramètres conduisent au rejet des prétentions soit pour défaut d'urgence, soit pour défaut d'atteinte à un droit ou une liberté, soit parce que le juge n'a aucun doute quant à la légalité des actes attaqués, soit parce qu'il entérine la construction du juge des référés du tribunal administratif. Dans certaines affaires, il n'y a pas lieu de statuer en raison de la tardiveté du recours, du caractère infondé de la requête, de l'incompétence du juge ou encore de l'évolution de la situation au cours de l'instruction, l'administration s'adaptant sous l'effet des critiques et/ou du progrès des connaissances scientifiques.

C'est ainsi qu'est rejetée la requête de l'Union nationale des syndicats FO Santé privée et autres tendant à ordonner le port du masque ainsi que le dépistage systématique et régulier des résidents, personnels et intervenants au sein de tous les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, motif pris des moyens dont dispose l'administration et des mesures déjà prises par elle¹¹⁵. Si cette affaire est emblématique des craintes de la société et de sa défiance à l'endroit de l'administration, l'affaire Commune de Sceaux met en relief l'excessive centralisation du système administratif français. En l'espèce, le juge des référés du CE confirme l'ordonnance du tribunal administratif de Cergy-Pontoise suspendant l'arrêté du maire de Sceaux imposant le

port d'un dispositif de protection buccal et nasal dans l'espace public. La loi du 23 mars 2020 confiant au Premier ministre et au ministre de la Santé la responsabilité de prendre les mesures appropriées en cas de catastrophe sanitaire, le maire n'était fondé à agir en vertu de son pouvoir de police générale qu'en cas de circonstances locales et à la condition de ne point compromettre la cohérence et l'efficacité des mesures prises par l'État. En l'absence de ces conditions, l'arrêté porte une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'aller et venir¹¹⁶. L'ordonnance questionne quant au rôle et à la place des collectivités territoriales en matière de lutte contre les catastrophes sanitaires¹¹⁷, alors même que la territorialisation de l'action publique est d'une ardente actualité depuis quelques années.

En définitive, l'analyse montre que l'adaptation de la justice administrative à la crise sanitaire emprunte des formes globalement peu favorables au justiciable. Les garanties procédurales normalement offertes par la justice administrative sont rognées au nom de la continuité du service et de l'impératif de sécurité. Quant à l'office du juge, sa tendance est davantage à la préservation de l'action de l'administration même s'il convient d'admettre l'effet salubre de la saisine du juge sur la conduite de l'administration. L'étude de l'adaptation du juge administratif à la covid-19 montre ainsi l'enracinement d'une culture sécuritaire dans les moindres recoins de l'ordre juridique français, un phénomène appelant à la vigilance et au questionnement quant à l'intérêt d'une justice propre à l'administration.

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

NOTES

1. *Science et méthode*, Paris, Flammarion, 1908, p. 71.
2. Sur le lien entre surgissement de la pandémie et érosion de la biodiversité, voir notamment « covid-19 et biodiversité : vers une nouvelle forme de cohabitation entre les humains et l'ensemble des vivants non-humains », Note de la Fondation pour la recherche sur la biodiversité et de son Conseil scientifique, avril 2020, en ligne : <https://www.fondationbiodiversite.fr>.
3. Les virus de la famille des Coronavirinae sont des virus à ARN, mesurant de 80 à 200 nanomètres, entourés d'une enveloppe ou couronne, infectant l'Homme et de nombreuses espèces animales domestiques et sauvages. On leur doit le Syndrome respiratoire aigu sévère apparu en Chine en 2002 ainsi que le Syndrome respiratoire du Moyen-Orient détecté en Arabie Saoudite en 2012. V. N. KIN et A. VABRET, « Les infections à coronavirus humains », *Revue francophone des laboratoires*, déc. 2016, n° 487, p. 25-33.
4. V. dossier thématique de l'Institut Pasteur, en ligne : <https://www.pasteur.fr>.
5. Secrétaire général des Nations unies, Déclaration du 19 mars 2020, en ligne : <https://www.un.org/fr/coronavirus/un-secretary-general>.

6. Ministre des Solidarités et de la Santé, Communiqué de presse, 24 janv. 2020.
7. Chiffres clefs de l'épidémie sur le site internet de Santé publique France au 14 avril 2020 : <https://www.santepubliquefrance.fr>. Ces chiffres doivent être relativisés compte tenu de l'absence de dépistage systématique de la population et du recensement des décès dans le milieu hospitalier et dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes et autres établissements médico-sociaux.
8. Alors même que l'Académie nationale de médecine présente dès le 2 avril le port du masque comme un réel obstacle à la propagation du virus, le gouvernement en impose le port dans les transports publics à compter du 11 mai, au moment de mettre en œuvre sa stratégie nationale de déconfinement (Décret n° 2020-545 du 11 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, JORF n° 0115 du 11 mai 2020, Texte n° 1). Sur la lente conversion des pouvoirs publics, v. J. PARIENTÉ et W. AUDUREAU, « Coronavirus : comment le discours des autorités sur les masques a largement changé », *LeMonde.fr*, 3 mai 2020.
9. Ministre des Solidarités et de la Santé, Arrêté du 14 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19 (NOR : SSAZ2007749A).
10. Art. 1^{er} du Décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19, JORF n° 0066 du 17 mars 2020, Texte n° 2.
11. L'état d'urgence est en principe décrété pour une durée d'un mois. V. art. 2 et 4 de la loi (JORF n° 0072 du 24 mars 2020, Texte n° 2). Il est à noter que cette loi, adoptée au terme de cinq jours de débats parlementaires, modifiant le code de la santé publique et dérogeant notamment au code général des collectivités territoriales, n'a pas été déférée au Conseil constitutionnel. La loi habilitant le gouvernement à prendre par ordonnances les mesures permettant de faire face aux conséquences de la covid-19, 25 ordonnances ont été prises dont l'Ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 relative à l'adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif. Enfin par un décret n° 2020-293 du 23 mars 2020, le Premier ministre précise les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.
12. L'état d'urgence sanitaire s'inspire de l'état d'urgence de droit commun sur plusieurs points. Il est déclenché par décret en conseil des ministres en cas de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population. Il affecte ensuite tout ou partie du territoire national pour une durée déterminée et ne peut être prorogée que par la loi. Enfin, sous le contrôle du Parlement et du juge administratif, il entraîne l'accroissement des pouvoirs de police de la puissance publique, en l'occurrence le Premier ministre, le ministre chargé de la santé et le préfet.
13. Art. L. 3131-15, 1°-6° du code de la santé publique (c. santé pub.).
14. Art. L. 3131-15, 7°-8° du c. santé pub.
15. Art. L. 3131-15, 9° du c. santé pub.
16. Art. L. 3131-13 du c. santé pub. En l'occurrence, l'état d'urgence sanitaire est prorogé jusqu'au 10 juil. 2020 par la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions (JORF n° 0116 du 12 mai 2020, Texte n° 1, art. 1^{er}, I), et jusqu'au 30 oct. 2020 en Guyane et à Mayotte par la loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire (JORF n° 0169 du 10 juil. 2020, Texte n° 1, art. 2, I).
17. F. SUREAU, *Sans la liberté*, Paris, Gallimard, 2019, 56 p. ; J.-B. JACQUIN, N. CHAPUIS, « Un fichier de police détourné pour repérer les récidivistes qui violent le confinement », *LeMonde.fr*, 15 avr. 2020.
18. J.-M. SAUVÉ, « Quel juge pour les libertés ? », *Rec. Dalloz*, 2016 p. 1320.
19. Ordonnance n° 2020-305, JORF 26 mars 2020, Texte 7. Ce texte est d'abord modifié par l'Ordonnance n° 2020-405 du 8 avril portant diverses adaptations des règles applicables devant

les juridictions de l'ordre administratif (JORF 9 avr. 2020, Texte 2) puis par l'Ordonnance n° 2020-558 du 13 mai 2020 modifiant l'Ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif (JORF n° 0118 du 14 mai 2020, Texte n° 5).

20. Ordonnance n° 2020-305, art. 3.

21. *Ibid.*

22. Art. L. 222-2-1 du Code de justice administrative (CJA).

23. Ordonnance n° 2020-305, art. 4. Selon les termes de l'art. R. 222-1 du CJA, il s'agit pour le juge de donner acte des désistements, de rejeter les requêtes ne relevant manifestement pas de la compétence de la juridiction administrative, ou encore de constater qu'il n'y a pas lieu de statuer sur une requête. Les ordonnances dites de « tri » concernent également le rejet de requêtes manifestement irrecevables, le fait de statuer sur les requêtes ne présentant plus à juger de questions autres que la condamnation prévue à l'art. L. 761-1 ou la charge des dépens, et enfin le fait de statuer sur les requêtes relevant d'une série. Présenté comme un remède avantageux à la massification du contentieux, le procédé peut surtout être regardé comme heurtant les principes fondamentaux du contentieux administratif (collégialité, contradictoire, publicité des audiences), laissant ainsi le champ libre à la subjectivité du juge. V. D. LOCHAK, « Qualité de la justice administrative et contentieux des étrangers », *RFAP*, 2016, p. 711-712.

24. Ordonnance n° 2020-305, art. 4-1.

25. CE, Ord., 8 juin 2020, *Ass. Elena France*, §14, Req. n° 440717.

26. Antérieurement qualifiés de principe fondamental reconnu par les lois de la République, les droits de la défense sont désormais qualifiés de principes constitutionnels assis sur l'art. 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. V. CC, Décision n° 80-127 DC, 20 janv. 1981, *Loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes*, §52 ; CC, Décision n° 2006-535 DC, 30 mars 2006, *Loi pour l'égalité des chances*, §24 ; CC, Décision n° 2019-818 QPC, 6 déc. 2019, *Mme Saisda C.*, §10. R. FRAISSE, « L'article 16 de la Déclaration, clef de voûte des droits et libertés », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2014/3 n° 44, p. 9-21.

27. V. notamment L. FAVOREU et al., *Droits des libertés fondamentales*, Paris, Dalloz, 2015, 7^e éd., p. 404-406.

28. Art. 5.

29. En ce sens, Défenseur des droits, *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*, 2019, 71 p., en ligne : www.defenseurdesdroits.fr

30. B. LASSERRE, « Le juge administratif face aux nouveaux enjeux du numérique », Discours prononcé le 19 juin 2019 lors de la 9^e édition des États généraux du droit administratif, en ligne : <https://www.conseil-etat.fr> ; Ch. ARENS, Discours prononcé à l'occasion des audiences solennelles de rentrée, 10 janv. 2020, en ligne : <https://www.courdecassation.fr>.

31. Décret n° 2012-1437 du 21 déc. 2012 relatif à la communication électronique devant le Conseil d'État, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs, JORF n° 0299 23 déc. 2012, p. 20327, Texte n° 6.

32. Décret n° 2016-1481 du 2 nov. 2016 relatif à l'utilisation des téléprocédures devant le Conseil d'État, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs, JORF n° 0257 4 nov. 2016, Texte n° 17.

33. CE, Ord., 17 nov. 2017, *M. B. A.*, Req. n° 415439.

34. Décret n° 2018-251 du 6 avril 2018 relatif à l'utilisation d'un téléservice devant le Conseil d'État, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs et portant d'autres dispositions, JORF n° 0082 8 avril 2018, Texte n° 8.

35. Ordonnance n° 2020-305, art. 6. Il y a lieu de noter que le rôle des audiences peut être publié sur le site internet de la juridiction (art. 7, al. 5).

36. Ordonnance n° 2020-305, art. 7, al. 1^{er}.

37. Ordonnance n° 2020-305, art. 7, al. 2.

38. Ordonnance n° 2020-305, art. 7, al. 3.
39. Anafé, *Moi, D., 5 ans, seul devant le juge et expulsé*, avril 2016, en ligne : <http://www.anafe.org>.
40. Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, JORF n° 0115 du 18 mai 2011, p. 8537, Texte n° 1, art. 188. La loi est précisée par le Décret n° 2011-1950 du 23 décembre 2011 modifiant le code de justice administrative, JORF n° 0299 27 déc. 2011 p. 22294, Texte n° 18. Six contentieux peuvent ainsi faire l'objet de dispense : Le contentieux des permis de conduire, du refus de concours de la force publique pour exécuter une décision de justice, de la naturalisation, et le contentieux de l'entrée, séjour et éloignement des étrangers, à l'exception des expulsions. S'y ajoutent, le contentieux des taxes d'habitation et taxe foncière sur les propriétés bâties, le contentieux de la contribution à l'audiovisuel public et enfin, le contentieux des prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale, du logement ou en faveur des travailleurs privés d'emploi. V. notamment C.-L. VIER, « Le rapporteur public et la simplification, paradoxes d'une réforme », *AJDA* 2011, p. 1189.
41. B. SEILLER, M. GUYOMAR, *Contentieux administratif*, Paris, Dalloz, 2019, 5^e éd., p. 452-453 ; C.-L. Vier, « Le rapporteur public et la simplification,... », *op. cit.*, p. 1190.
42. CC, Décision n° 2011-629 DC, 12 mai 2011, *Loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit*, §§19-23. Le dispositif est validé à condition d'une part, que des critères objectifs déterminent les matières concernées et d'autre part, que la dispense soit décidée lorsque la solution de l'affaire paraît s'imposer ou ne soulève aucune question de droit nouvelle. V. C.-L. VIER, « Le rapporteur public et la simplification,... », *op. cit.*, p. 1191-1192.
43. Ordonnance n° 2020-305, art. 7, al. 4.
44. Ordonnance n° 2020-305, art. 9. Le régime des voies de recours demeure inchangé : les décisions prises sur le fondement de l'art. L. 521-2 du CJA sont susceptibles d'appel devant le Conseil d'État dans les quinze jours de leur notification, quand les décisions prises en application des art. L. 521-1, L. 521-3, L. 521-4 et L. 522-3, rendues en dernier ressort, peuvent faire l'objet d'un pourvoi en cassation (art. L. 523-1 du CJA).
45. Ordonnance n° 2020-305, art. 10.
46. Ordonnance n° 2020-305, art. 10-1.
47. Consacrées à l'art. L. 10 et aux art. R. 741-1 et s. du CJA, ces prescriptions confèrent existence et autorité de la chose jugée à la décision ; elles entraînent le dessaisissement du juge et déterminent le régime des voies de recours. V. notamment J.-P. NEGRIN, « Enquête sur un arrêt fantôme - à propos de la « lecture » des décisions juridictionnelles », *RFDA*, 2017, p. 122-125.
48. Ordonnance n° 2020-305, art. 11 et 12.
49. Ordonnance n° 2020-305, art. 13.
50. Ordonnance n° 2020-305, art. 14.
51. La requête des demandeurs est disponible sur le site internet du Syndicat des avocats de France à l'adresse : <http://lesaf.org/ressources>.
52. S'agissant singulièrement du contradictoire, le Conseil d'État précise dans une affaire *Mme B.* (Ord, 8 juil. 2020, n° 440756) que si les dispositions de l'Ordonnance du 25 mars 2020 autorisent à titre temporaire le juge des référés à ne pas tenir d'audience publique, celles-ci ne sauraient être interprétées comme le dispensant également du respect du caractère contradictoire de la procédure. Il annule par suite l'ordonnance du tribunal administratif de Nice rejetant les prétentions de Mme B. à exercer son droit d'asile sans même que celle-ci reçoive communication de l'unique mémoire du défendeur, pourtant parvenu avant la clôture de l'instruction, et sur lequel ce juge s'est fondé.
53. CE, Ord., 10 avr. 2020, *Syndicat des avocats de France et al*, Req. n° 439903, §§ 9-14.
54. JORF du 26 mars 2020, Texte 9.
55. La période va précisément du 12 mars 2020 à l'expiration d'un délai d'un mois à compter de la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire (art. 1^{er}).

56. V. respectivement les art. L. 512-1, L. 731-2 et L. 742-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).
57. Ordonnance n° 2020-305, art. 15-II. 1°.
58. Sur ces considérations, on se reportera utilement à D. LOCHAK, « Qualité de la justice administrative et contentieux des étrangers », *op. cit.*, p. 701-713.
59. Ordonnance n° 2020-305, art. 15-II. 2°.
60. Ces hypothèses sont celles des art. L. 213-9 et L. 512-1-III du CESEDA.
61. Il convient de rappeler que la décision de placement en rétention ne peut être contestée que devant le juge des libertés et de la détention, dans un délai de 48 heures à compter de sa notification.
62. L'audience se déroule devant un juge unique, sans conclusion du rapporteur public. Elle peut en outre se tenir en dehors du tribunal administratif, soit dans la salle d'audience de la zone d'attente, soit à proximité immédiate du lieu de rétention selon le cas. V. notamment D. LOCHAK, « Qualité de la justice administrative et contentieux des étrangers », *op. cit.*, p. 706 ; Anafé, *Aux frontières des vulnérabilités. Rapport d'observations dans les zones d'attente 2016-2017*, Février 2018, 140 p., en ligne : <http://www.anafe.org>.
63. CE, Ord., 10 avr. 2020, *Syndicat des avocats de France et al*, *op. cit.*
64. V. Requête, p. 11-14.
65. Voir *infra* Partie 2.
66. CE, Ord., 10 avr. 2020, *Syndicat des avocats de France et al*, *op. cit.*, §18.
67. Ordonnance n° 2020-305, art. 15, II. 3°.
68. Ordonnance n° 2020-305, art. 16, I.
69. Ordonnance n° 2020-305, art. 17, al. 1^{er}.
70. Ordonnance n° 2020-305, art. 17, al. 2.
71. Notre période de référence s'étend du 24 mars au 10 juil. 2020 et couvre toute la période de mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire, initialement déclaré par la loi du 23 mars 2020 (art. 4) et prorogé par la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 (art. 1^{er}). Dans cet intervalle, la Haute juridiction a rendu sept cent dix-huit décisions, deux cent quinze en liaison avec l'état d'urgence sanitaire et cinq cent trois au titre de ses activités classiques. Le recueil des données a été réalisé sur le site internet Légifrance (www.legifrance.gouv.fr) entre le 1^{er} et le 12 juil. 2020.
72. Art. L. 3131-18 du c. santé pub.
73. V. en l'occurrence CE, Sect., 11 déc. 2015, *M. Cédric Domenjoud*, Req. n° 395009 et CC, Décision n° 2015-527 QPC, 22 déc. 2015, *M. Cédric D.*, §12.
74. Art. L. 3131-15 et L. 3131-16 du c. santé pub.
75. V. *supra*.
76. CE, Ord., 27 mars 2020, *Gisti et al*, Req. n° 439720, §2.
77. CE, Sect., 11 déc. 2015, *M. Cédric Domenjoud*, Req. n° 395009. V. notamment S. HENNETTE VAUCHEZ et S. SLAMA, « Harry Potter au Palais royal ? La lutte contre le terrorisme comme cape d'invisibilité de l'état d'urgence et la transformation de l'office du juge administratif », *Les Cahiers de la Justice*, 2017/2, p. 285-286 ; C. FARDET, « L'état d'urgence : point de vue du droit administratif », *Civitas Europa*, 2016/1, p. 162-164.
78. V. art. R. 522-1 du CJA.
79. Une version électronique du document est disponible sur le site internet du Conseil d'État. Voir également M.-C. de MONTECLER, « Adieu considérant, le juge administratif passe au style direct », *AJDA*, 2018, p. 2420.
80. Le principe directeur figure dans un paragraphe intitulé selon les cas « Sur l'office du juge des référés », « Sur l'office du juge des référés et les libertés fondamentales en jeu », ou encore « Sur le cadre juridique du litige, l'office du juge des référés et les libertés fondamentales en jeu ». S'ensuivent deux autres paragraphes relatifs aux circonstances de l'affaire et à la demande en

référé. Certaines ordonnances sont simplement structurées en visas, considérant et dispositif et ne comportent aucun titre et sous titre (CE, Ord., 30 mars 2020, *M. B. A.*, Req. n° 439809 ; CE, Ord., 31 mars 2020, *M. A. B.*, Req. n° 439870). L'explication doit être recherchée dans le *Vade-mecum* (p. 14) aux termes duquel, « L'usage des titres et sous-titres doit (...) rester proportionné à la complexité de l'affaire ».

81. CE, Ord., 8 avr. 2020, *M. A. B.*, Req. n° 439837 ; CE, Ord., 20 avr. 2020, *M. A. B.*, Req. n° 440119.

82. CE, 25 mars 2020, *M. B. A.*, Req. n° 411070 ; CE, 25 mars 2020, *Syndicat de la juridiction administrative*, Req. n° 421149.

83. CE, Ass, 4 avr. 2014, *Département de Tarn-et-Garonne*, Req. n° 358994. F. Rolin, « Du recours pour excès de pouvoir de l'État légal à la protection des intérêts subjectifs dans l'État contemporain : quelques réflexions critiques sur l'arrêt Département du Tarn et Garonne », *RDP*, 2014, n° 5, p. 1198-1212.

84. CE, 27 mars 2020, *M. L. et autres*, Req. n° 426291. En l'espèce, la Haute Juridiction précise que lorsqu'un tiers se prévaut de sa qualité de contribuable local « il lui revient d'établir que la convention ou les clauses dont il conteste la validité sont susceptibles d'emporter des conséquences significatives sur les finances ou le patrimoine de la collectivité ».

85. CE, 12 juil. 2017, Ass. *Les Amis de la Terre France*, Req. n° 394254.

86. CE, 10 juil. 2020, Ass. *Les Amis de la Terre France et al.*, Req. n° 428409.

87. Le Conseil d'État a rendu sept avis sur ce fondement.

88. CE, Avis, 1^{er} juil. 2010, Req. n° 438152.

89. CE, Avis, 1^{er} juil. 2010, Req. n° 436288.

90. CE, Avis, 10 juin 2010, Req. n° 435379.

91. Le Conseil d'État a rendu huit avis sur saisine du Gouvernement et un sur saisine de députés (Avis n° 399857 sur la proposition de loi instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine).

92. CE, 4 mai 2020, *Avis sur un projet de loi portant diverses dispositions urgentes*, Req. n° 400060 ; CE, 26 mai 2020, *Avis sur un projet de loi organique et un projet de loi relatifs à la dette sociale et à l'aide pour l'autonomie des personnes âgées ou en situation de handicap*, Req. n° 400188 et 400189.

93. CE, 4 mai 2020, *Avis sur un projet de loi portant diverses dispositions urgentes*, Req. n° 400060.

94. *Ibid.*

95. CE, Ord., 28 mars 2020, *Syndicat des Médecins Aix et Région*, Req. n° 439726 ; CE, Ord., 4 avr. 2020, *Union générale des travailleurs de Guadeloupe*, Req. n° 439904 ; CE, Ord., 22 avr. 2020, *Union générale des travailleurs de la Guadeloupe*, Req. n° 440026 ; CE, Ord., 22 avr. 2020, *M. D. et al.*, Req. n° 440058 ; CE, Ord., 22 avr. 2020, *M. J. et al.*, Req. n° 440117 ; CE, Ord., 18 mai 2020, *M. A.*, Req. n° 440243.

96. CE, Ord., 3 avr. 2020, *Syndicat des avocats de France*, Req. n° 439894 ; CE, Ord., 10 avr. 2020, *Syndicat des avocats de France et al.*, Req. n° 439903 ; CE, Ord., 10 avr. 2020, *Union des jeunes avocats de Paris*, Req. n° 439901 ; CE, Ord., 10 avr. 2020, *Conseil national des barreaux et al.*, Req. n° 439883 ; CE, Ord., 8 juin 2020, Ass. *Elena France*, Req. n° 440717.

97. CE, Ord., 17 avr. 2020, *Cne de Sceaux*, Req. n° 440057 ; CE, Ord., 3 juin 2020, *M. A.*, Req. n° 440943.

98. CE, Ord., 28 mars 2020, *Syndicat des Médecins Aix et Région*, Req. n° 439726 ; CE, Ord., 22 avr. 2020, *M. D. et al.*, Req. n° 439951 ; CE, Ord., 29 avr. 2020, *M. B.*, Req. n° 440202.

99. CE, Ord., 14 avr. 2020, *M. B.*, Req. n° 439899 ; CE, Ord., 14 mai 2020, *M. B.*, Req. n° 440413 ; CE, Ord., 15 mai 2020, *M. A.*, Req. n° 440369 ; CE, Ord., 15 mai 2020, *M. B.*, Req. n° 440368.

100. CE, Ord., 22 mai 2020, *M. B.*, Req. n° 440465 ; CE, Ord., 22 mai 2020, *M. B.*, Req. n° 440477 ; CE, Ord., 22 mai 2020, *M. C...'amba*, Req. n° 440476 ; CE, Ord., 26 mai 2020, *M. B.*, Req. n° 440481 ; CE, Ord., 4 juin 2020, *Département des Hauts-de-Seine*, Req. n° 440686.

101. CE, Ord., 5 juin 2020, *Sté Sinema*, Req. n° 440988 ; CE, Ord., 9 juin 2020, *SARL Phanie et Fredo*, Req. n° 440761 ; CE, Ord., 9 juin 2020, *Sté Kinoux's camp*, Req. n° 440762 ; CE, Ord., 9 juin 2020, *Sté Ophélie D.*, Req. n° 440777 ; CE, Ord., 9 juin 2020, *Sté Le Chef Raphaël*, Req. n° 440788.

102. CE, Ord., 18 mai 2020, *M. W. et al.*, Req. n° 440366 ; CE, Ord., 18 mai 2020, *Ass. cultuelle Fraternité sacerdotale Saint-Pierre et al.*, Req. n° 440519 ; CE, Ord., 20 mai 2020, *M. E. et al.*, Req. n° 440653 ; CE, Ord., 2 juin 2020, *M. A.*, Req. n° 440840.
103. CE, Ord., 9 juin 2020, *SA l'Olympique Lyonnais Groupe*, Req. n° 440809 ; CE, Ord., 11 juin 2020, *Ass. Blanc Mesnil Sport Football*, Req. n° 440439 ; CE, Ord., 16 juin 2020, *SASP Grand Nancy Volley-Ball*, Req. n° 440803 ; CE, Ord., 7 juil. 2020, *Sté US Orléans Loiret Football*, Req. n° 441443 ; CE, Ord., 6 juil. 2020, *Sté Athletic Club Ajaccien Football*, Req. n° 441314.
104. V. notamment S. HENNETTE VAUCHEZ et al., « Ce que le contentieux administratif révèle de l'état d'urgence », *Cultures & Conflits*, 2018/4 n° 112, p. 35-74.
105. CE, Ord., 26 juin 2020, *Ligue des droits de l'Homme*, Req. n° 441065.
106. CE, Ord., 7 mai 2020, *Garde des Sceaux, ministre de la Justice*, Req. n° 440151.
107. Pris en application de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions (JORF n° 0116 du 12 mai 2020, texte n° 1), ce décret constitue la première étape du plan de déconfinement consacrant l'assouplissement des restrictions.
108. CE, Ord., 18 mai 2020, *M. W... et autres*, Req. n°s 440366, 440380, 440410, 440531, 440550, 440562, 440563, 440590.
109. CE, Ord., 7 mai 2020, *Min. de l'intérieur*, Req. n° 440255 ; CE, Ord., 4 juin 2020, *Département des Hauts-de-Seine*, Req. n° 440686.
110. CE, Ord., 4 avr. 2020, Req. n°s 439904, 439905.
111. V. le site internet du tribunal administratif de la Guadeloupe : <http://guadeloupe.tribunal-administratif.fr>.
112. Conseil scientifique COVID-19, Avis n° 6 du 20 avr. 2020, *Sortie progressive de confinement. Prérequis et mesures phares*.
113. Président de la République, Adresse aux Français du 13 avr. 2020.
114. Avant cette date seules cinq ordonnances sont défavorables à l'administration.
115. CE, Ord., 15 avr. 2020, *Union nationale des syndicats FO Santé privée et al.*, Req. n° 440002.
116. CE, Ord., 17 avr. 2020, *Cne de Sceaux*, Req. n° 440057.
117. On peut d'ailleurs étendre le propos à la lutte contre le terrorisme.

ABSTRACTS

The outbreak of the 2019 coronavirus disease had the effect of shaking the functioning of the French Republic, both politically and administratively, as well as economically and socially. In particular, the epidemic has upset the fine balance between public order and fundamental freedoms and raises a multitude of questions. Among these, the impact of the health crisis on the administrative judge, guarantor of administrative legality as well as the preservation of fundamental freedoms. This study proposes to answer this question by exploring both the metamorphoses of the administrative procedure and the office of the administrative judge.

Le surgissement de la maladie à coronavirus 2019 a eu pour effet d'ébranler le fonctionnement de la République française, tant au plan politique et administratif, qu'au plan économique et social. L'épidémie a notamment bousculé le subtil équilibre entre ordre public et libertés fondamentales et soulève une multitude de questions. Au nombre de celles-ci, l'impact de la crise sanitaire sur le juge administratif, garant de la légalité administrative autant que de la préservation des libertés

fondamentales. Cette étude propose de répondre à cette interrogation en explorant aussi bien les métamorphoses de la procédure administrative que l'office du juge administratif.

AUTHOR

LOÏC VATNA

Maître de conférences en Droit public, Université des Antilles - CREDDI EA 2438